



Flächennutzungsmonitoring X Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren

IÖR Schriften Band 76 · 2018

ISBN: 978-3-944101-76-7

Registermodernisierung und Zensus post-2021: Der Weg zu einem modernen amtlich-statistischen System in Deutschland

Michael Haußmann

Haußmann, M. (2018): Registermodernisierung und Zensus post-2021: Der Weg zu einem modernen amtlich-statistischen System in Deutschland. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring X. Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 76, S. 209-215.

Registermodernisierung und Zensus post-2021: Der Weg zu einem modernen amtlich-statistischen System in Deutschland

Michael Haußmann

Zusammenfassung

Das heutige System des Zensus, bei dem alle zehn Jahre Grundlagendaten aufwendig erhoben, aufbereitet und anschließend fortgeschrieben werden, scheint vor dem Hintergrund der gestiegenen Aktualitätsanforderungen veraltet zu sein. Nachdem einige europäische Staaten den Weg bereits erfolgreich beschritten haben, setzt sich nun auch in Deutschland die Erkenntnis durch, dass Daten zur Bevölkerung und zum Gebäude- und Wohnungsbestand aus qualitativ hochwertigen Registern zu beliebigen Stichtagen deutlich schneller und langfristig kostengünstiger gewonnen werden können.

Aufgrund der verteilten Zuständigkeiten im deutschen Föderalismus und dem hohen deutschen Datenschutzniveau scheint es nicht leicht zu sein, den Übergang vom derzeitigen periodischen, registergestützten zu einem laufenden, registerbasierten Zensusmodell zu schaffen. Gleichwohl sprechen gewichtige Gründe dafür, diesen Weg nun mutig zu beschreiten.

1 Warum muss das Zensus-System modernisiert werden?

Die Wurzeln der amtlichen Statistik in Deutschland reichen zurück bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts, als im Zuge der Industrialisierung in den ersten deutschen Staaten Statistische Bureaus entstanden und wenig später in den großen deutschen Städten eigene Statistikämter folgten (Grohmann 2004, 34 f.). Mehr als 150 Jahre lang bildeten „klassische“ Volkszählungen wichtige Grundpfeiler der amtlichen Statistik: 1816 wurde in Preußen die erste Volkszählung durchgeführt, 1871 im neu gegründeten Deutschen Reich. Im Jahr 1987 fand zum letzten Mal eine Vollerhebung zur Ermittlung der Bevölkerungszahl statt – begleitet von massiven Boykottaktivitäten in der Bevölkerung. Der ursprünglich für 1981, dann für 1983, vorgesehenen Zählung waren ein Streit um die Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern sowie bundesweite Proteste in der Bevölkerung gegen den „Überwachungsstaat“ und die Schaffung des „gläsernen Bürgers“ vorangegangen. Die Volkszählung war zum Politikum geworden (Grohmann 2011, 208).

Als Reaktion darauf wurde beim Zensus 2011 nach 24-jähriger Volkszählungspause nur noch die Gebäude- und Wohnungszählung als Vollerhebung durchgeführt. Die Einwohnerzahl und die dazugehörigen soziodemografischen Daten wurden auf Basis von

Verwaltungsregisterdaten erhoben, die mithilfe eines Stichprobenverfahrens statistisch korrigiert und inhaltlich ergänzt wurden.

Dieses neue, registergestützte Zensusmodell wird nun in ähnlicher Ausgestaltung auch beim Zensus 2021 wieder zum Einsatz kommen, obwohl damit wieder einige Nachteile in Kauf genommen werden:

1.1 Aktualität

Das derzeitige Zensusmodell kann aufgrund seiner Komplexität die heutigen Aktualitätsansprüche nicht erfüllen (RatSWD 2016, 7). Trotz massivem IT-Einsatz konnten die Ergebnisse des Zensus 2011 erst rund drei Jahre nach dem Stichtag veröffentlicht werden. Für den Zensus 2021 sind zwar Optimierungen geplant (Neutze et al. 2017), es ist jedoch weiterhin ein erheblicher Zeitverzug zwischen Stichtag und Veröffentlichungszeitpunkt zu erwarten. Der volle Merkmalsumfang ist außerdem nur alle 10 Jahre verfügbar, da die Fortschreibung der Zensusdaten nur in Form eines eingeschränkten Programms erfolgt.

1.2 Zeitreihenstabilität

Im bestehenden Modell der Einwohnerfortschreibung durch die Statistischen Landesämter auf Basis der periodisch erhobenen Zensus-Daten werden die fortgeschriebenen Zahlen mit wachsendem Abstand zum Zensus-Stichtag immer unpräziser. Dem wird Rechnung getragen, indem die Einwohnerzahl jeweils im Rahmen des folgenden Zensus korrigiert wird. Insbesondere für die Forschung ergibt sich dadurch das Problem, dass die Zeitreihen durch diese periodische Neujustierung in den Zensusjahren deutliche Brüche aufweisen und Beobachtungen über längere Zeiträume erschwert werden.

1.3 Informationsgehalt auf untergemeindlicher Ebene

Der Informationsgehalt des Zensus 2011 war deutlich geringer als bei vergangenen Volkszählungen. So mussten insbesondere die Kommunen auf planungsrelevante untergemeindliche soziodemografische Daten, z. B. auf der Ebene von Stadtvierteln oder Baublöcken, verzichten, da diese modellbedingt nicht bereitgestellt werden konnten (Schwarz 2012, 22).

1.4 Kohärenz der Einwohnerzahlen der Kommunen, der Länder und des Bundes

Da im bestehenden Zensus-System keine untergemeindlichen Einwohnerdaten zur Verfügung gestellt werden können, greifen die Kommunen für ihre Planungsaufgaben ersatzweise auf die nicht korrigierten Daten der Melderegister zu. Die Differenz zur

Zensuszahl für die Gemeinde insgesamt ergibt sich aus den im Rahmen des Zensus durchgeführten Korrekturen. Deren Größenordnung hängt ab von der Mobilität und dem Meldeverhalten der Bevölkerung sowie von Melderegisterbereinigungen durch die Kommunen. Diese erfolgen erfahrungsgemäß je nach Kassenlage und Personalauslastung bei den Kommunen in unterschiedlichem Umfang (RatSWD 2016, 10).

Die Qualität der Daten wird von den Kommunen für ihren Einsatzzweck als hinreichend erachtet. Eine Umfrage des Arbeitskreises Statistik, Stadtforschung und Wahlen des Deutschen Städtetages unter den 25 größten deutschen Städten ergab zum Stichtag 31.12.2011 Abweichungen von bis zu 4 Prozent, im Durchschnitt lag diese mit 1,5 Prozent aber im Bereich der Genauigkeit von gut durchgeführten traditionellen Volkszählungen. Unter dem Strich bleibt aber die Tatsache, dass für jede Gemeinde zwei Einwohnerzahlen existieren, was bei den Nutzern regelmäßig für Verwirrung sorgt.

1.5 Akzeptanz

Da zur Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl des Zensus 2011, die unter anderem für den kommunalen Finanzausgleich eine wichtige Messgröße darstellt, unterschiedliche Methoden in Gemeinden unter und über 10 000 Einwohnern verwendet wurden (Martini 2011) und das neue Zensus-Modell deutlich weniger transparent war als in der Vergangenheit, haben rund 350 Kommunen gegen die Feststellung ihrer amtlichen Einwohnerzahl Klage erhoben, allen voran die beiden Normenkontrollverfahren der Stadtstaaten Berlin und Hamburg vor dem Bundesverfassungsgericht. Diese Verfahren waren bis Mitte des Jahres 2018 noch nicht entschieden und behindern die ohnehin unter starkem Zeitdruck stehende Vorbereitung des Zensus 2021.

2 Wie kann das Zensus-System modernisiert werden?

Eine ideale amtliche Dateninfrastruktur der Statistik stellt seinen Nutzern hochaktuelle, qualitativ hochwertige und kohärente Daten kostenfrei oder möglichst kostengünstig zur Verfügung. Ein solches System kann etabliert werden, indem die bestehenden Register konsequent modernisiert und einer Qualitätssicherung unterzogen werden sowie neue, statistikrelevante Verwaltungsregister aufgebaut werden. So können aufwendige und zeitraubende Korrekturschritte auf ein Minimum reduziert werden, die Daten können laufend, quasi „auf Knopfdruck“ generiert werden. Dies ist nicht nur ein langgehegter Wunsch der Städtestatistik (Verband Deutscher Städtestatistiker 2015), die schon seit Jahrzehnten trotz aller qualitativer Mängel erfolgreich mit Verwaltungsregistern arbeitet und die kommunalen Einwohnerzahlen meist wenige Wochen nach dem Stichtag des Registerdatenabzugs veröffentlicht. Im europäischen Ausland ist man diesen Weg auf gesamtstaatlicher Ebene in einigen Fällen bereits erfolgreich gegangen,

so in der Schweiz, Österreich, Norwegen, Schweden, Finnland, oder Dänemark (Wagner 2016, 2; RatSWD 2016, 13 f.).

2.1 Qualitätssicherung der Melderegister im Verwaltungsvollzug

Der Zensustest 2001 sowie die Ergebnisse des Zensus 2011 haben gezeigt, dass die Qualität der Melderegister aus Sicht der Bundes- und Landesstatistik nicht für die Ermittlung der amtlichen Einwohnerzahl ausreicht. Möchte man dies erreichen, sind Qualitätssicherungsmaßnahmen im Verwaltungsvollzug notwendig (RatSWD 2016, 12). Um die einheitliche Anwendung der Maßnahmen durch die registerführenden Stellen zu gewährleisten, muss die resultierende Qualität überwacht werden, beispielsweise durch regelmäßige Audits.

2.2 Aufbau neuer Register

Zum Minimalprogramm eines Zensus gehören qualitativ hochwertige Gebäude-, Wohnungs- und Bildungsdaten. Da hierzu derzeit kein Verwaltungsregister existiert, sollten ein Gebäude- und Wohnungsregister sowie ein Bildungsregister, in dem die staatlichen Abschlüsse der Einwohner gespeichert sind, aufgebaut werden (McKinsey 2017, 51).

2.3 Verknüpfung der Register

Um einen „Zensus auf Knopfdruck“ zu ermöglichen, müssen die bestehenden und neu zu schaffenden Register miteinander verknüpft werden. Dafür wird ein System von Identifikatoren benötigt, das den deutschen Datenschutzanforderungen genügt (McKinsey 2017, 40).

3 Argumente für eine moderne Registerlandschaft

Die Erkenntnis, dass eine konsequente Registermodernisierung den Königsweg in der modernen amtlichen Statistik darstellt, ist nicht neu. Die Rahmenbedingungen für die Realisierung haben sich inzwischen aber entscheidend verbessert:

3.1 Vorteile für den Verwaltungsvollzug

In der Vergangenheit ist es kaum gelungen, die registerführenden Institutionen davon zu überzeugen, die Belange der Statistik stärker zu berücksichtigen. Insbesondere mangelnde Ressourcen erwiesen sich meist als Hemmschuh (RatSWD 2016, 9 ff.).

Mit der Verabschiedung des Onlinezugangsgesetzes im Oktober 2017 wurde ein wichtiger Schritt getan, um die schon lange fällige Aufholjagd in Sachen Modernisierung zu beginnen: Bund, Länder und Kommunen sind nun verpflichtet, innerhalb von fünf

Jahren ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über miteinander verknüpfte Verwaltungsportale anzubieten. Natürliche oder juristische Personen bzw. Personengesellschaften sollen sich dort über ein Nutzerkonto einheitlich identifizieren können. Um diesen verpflichtenden Service anbieten zu können, müssen die hinter den Verwaltungsprozessen stehenden Register dringend modernisiert werden. Dies erfordert Investitionen, spart aber langfristig Geld: Nach einem vom Nationalen Normenkontrollrat in Auftrag gegebenen Gutachten kann durch die Digitalisierung der wichtigsten Verwaltungsleistungen auf Basis moderner Register bei einmaligen Investitionskosten von ca. 2,5 Mrd. EUR ein Einsparpotenzial von rund 6 Mrd. EUR pro Jahr entstehen (McKinsey 2017, 10).

3.2 Akzeptanz des Modells

Aus Sicht der Kommunalstatistik wäre ein Methodenwechsel sehr zu begrüßen. Die ohnehin seit langer Zeit etablierte melderegisterbasierte Einwohnerstatistik würde qualitativ verbessert und wäre endlich kohärent mit den Landes- und Bundeszahlen. Vorausgesetzt, die kommunalen Statistikstellen erhalten Zugang zu feingranularen Daten aus dem registerbasierten System, so würde sich die Datenlage in den Kommunen deutlich verbessern. Durch die Möglichkeit, das volle Merkmalsspektrum ständig und aktuell für Auswertungen zur Verfügung zu haben, würden sich auch für die Forschung neue Perspektiven eröffnen.

3.3 Einhaltung des Datenschutzes

Denkt man über die Verknüpfung von Verwaltungsregistern nach, muss man der Gefahr einer Bildung von Persönlichkeitsprofilen durch organisatorische und technische Vorkehrungen begegnen. In einem aktuellen Rechtsgutachten wird ein Weg analog zum bereits praktizierten österreichischen Modell aufgezeigt. Dieser kann sich vor dem Hintergrund der deutschen Verfassung als grundsätzlich tragfähig erweisen (Martini et al. 2017).

3.4 Lieferverpflichtungen gegenüber Eurostat

Die europäischen Statistikbehörde Eurostat verpflichtet die EU-Mitgliedsstaaten ab dem Jahr 2014 dazu, jährlich georeferenzierte Bevölkerungsdaten zu liefern (Statistisches Bundesamt 2018, 13). Diese Verpflichtung kann mit einem registerbasierten Modell einfach „auf Knopfdruck“ erfüllt werden.

4 Fazit

Die deutsche amtliche Statistik steht vor einem Paradigmenwechsel, der deutlich größer ausfallen könnte als der Wechsel von der Vollerhebung hin zum registergestützten Zensus im Jahr 2011. Der notwendige Aufbau einer modernen Registerlandschaft würde nicht nur die amtliche Statistik deutlich voranbringen, sondern insbesondere im Verwaltungsvollzug die Grundlage schaffen, damit Deutschland bei der Digitalisierung der Verwaltung zu anderen europäischen Staaten, die den Weg schon deutlich früher gegangen sind, aufzuschließen. Der besondere Charme der Modernisierung liegt darin, dass dem Bürger und der Wirtschaft keine zusätzlichen Belastungen aufgebürdet würden, im Gegenteil, es könnten langfristig Kosten eingespart werden. Deshalb ist es nur logisch, dass die Registermodernisierung in den Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung Eingang gefunden hat (CDU; CSU; SPD 2018, 46).

5 Literatur

- CDU; CSU; SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag.
https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf (Zugriff: 01.08.2018).
- Grohmann, H. (2011): Volkszählung und Mikrozensus – In: Grohmann, H.; Krämer, W.; Steger, A. (2011): Statistik in Deutschland, Heidelberg, Dordrecht, London, New York: 207-221.
- Grohmann, H. (2004): Von den Wurzeln der Statistik zum Informationsmanagement. In: Stadtforschung und Statistik, Festschrift zum 125-jährigen Jubiläum des Verbands Deutscher Städtestatistiker: 32-42.
http://staedtestatistik.de/fileadmin/vdst/intern/VDSt_Festschrift_Wurzeln.pdf (Zugriff: 01.08.2018).
- Martini, M.; Wagner, D.; Wenzel, M. (2017): Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern. Speyer.
https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Download/2017-10-06_download_NKR%20Gutachten%202017_Anlage%20Untersuchung_Datenschutz.pdf (Zugriff: 01.08.2018).
- McKinsey (2017): Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren. Im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats.
https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Download/2017-10-06_download_NKR%20Gutachten%202017.pdf (Zugriff: 01.08.2018).
- Martini, M. (2011): Der Zensus 2011 als Problem interkommunaler Gleichbehandlung. Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 208. Speyer.
- Neutze, M.; Pfahl, M.; Schweinert-Albinus, S. (2017): Das Innovationspotenzial des Zensus 2021. In: Wirtschaft und Statistik 5/2017.
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/2017/05/InnovationspotenzialZensus2021_052017.pdf (Zugriff: 01.08.2018).

- RatSWD (2016): Empfehlungen des RatSWD zum Zensus 2021 und zu späteren Volkszählungen.
https://www.ratswd.de/dl/RatSWD_Output2_AG-Zensus-Bericht.pdf
(Zugriff: 01.08.2018).
- Schwarz, T. (2012): Nutzen des Zensus 2011 für die Kommunen Teil II. In: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 3/2012: 17-27.
https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag12_03_03.pdf
(Zugriff: 01.08.2018).
- Verband Deutscher Städtestatistiker (2015): Anforderungen an künftige Zensen in Deutschland aus Sicht der Städte.
http://www.staedtestatistik.de/fileadmin/vdst/Zensus_Positionen/Position_Zensus_2021.pdf (Zugriff: 01.08.2018).
- Wagner, A. (2016): Volkszählungen in anderen Staaten – Alternative Wege für einen zukünftigen Zensus in Deutschland? Statistikamt Nord, Statistische Analysen 3/2016. Hamburg.
https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische_Analysen/St%20A%2003_2016.pdf (Zugriff: 01.08.2018).
- Statistisches Bundesamt (2018): Digitale Agenda des Statistischen Bundesamts. Wiesbaden.
<https://www.destatis.de/DE/UeberUns/UnsereZiele/DigitaleAgenda.pdf>
(Zugriff: 01.08.2018).